



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

PARECER JURÍDICO N. 041/2026/PGM

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 073/2026

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 020/2026

ÓRGÃO SOLICITANTE: Fundo Municipal de Saúde do Município de Caarapó/MS

OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestar serviços de alimentação a pacientes e acompanhantes de Caarapó/MS em tratamento de saúde na cidade de Dourados/MS.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO PARA PACIENTES EM TRATAMENTO DE HEMODIÁLISE. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 14.133/2021.

- a) Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Fundo Municipal de Saúde com o objetivo de contratar empresa para o fornecimento de refeições a pacientes e acompanhantes do Município de Caarapó que realizam tratamento contínuo na cidade de Dourados/MS;
- b) A fase de planejamento encontra-se devidamente instruída com Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, demonstrando a necessidade da contratação para garantir a continuidade das políticas de saúde pública;
- c) A pesquisa de preços adotou metodologia adequada, com pluralidade de fontes, resultando em valor estimado compatível com a realidade de mercado;
- d) A escolha da modalidade Pregão Eletrônico, sob o critério de menor preço global, atende aos ditames legais para a contratação de serviços comuns;
- e) Parecer jurídico favorável ao prosseguimento do certame, com orientações práticas para a fase externa e para a gestão do futuro contrato.

1. RELATÓRIO



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

O presente processo administrativo, autuado sob o número 073/2026, foi encaminhado a esta Procuradoria-Geral do Município para análise e emissão de parecer jurídico obrigatório, em cumprimento ao disposto no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021. O procedimento tem como objetivo a contratação de empresa especializada para prestar serviços de alimentação a pacientes e acompanhantes do Município de Caarapó/MS que se encontram em tratamento de saúde (especificamente hemodiálise) na cidade de Dourados/MS.

A instrução processual teve início com a apresentação da capa do processo às fls. 01, seguida do Documento de Formalização de Demanda (DFD), encartado às fls. 02 a 04. Este documento, subscrito pela Secretária Municipal de Saúde, Sra. Beatriz da Silva Romeiro, justifica a necessidade da contratação com base na distância entre os municípios e na complexidade dos tratamentos realizados, os quais exigem que os pacientes e seus acompanhantes permaneçam por períodos prolongados fora de sua cidade de origem. O documento também indica a dotação orçamentária respectiva e os fiscais sugeridos para o acompanhamento do futuro contrato.

Na sequência, a equipe de planejamento elaborou o Estudo Técnico Preliminar (ETP), constante às fls. 05 a 11. O estudo avaliou a viabilidade técnica e econômica da contratação, definindo que a solução mais adequada ao interesse público é a contratação de uma empresa especializada na cidade de Dourados/MS para fornecer refeições na modalidade *self-service* ou *buffet* livre, em ambiente climatizado e com estrita observância às normas da Vigilância Sanitária. O ETP também afasta a viabilidade de parcelamento do objeto e apresenta uma matriz de riscos detalhada.

Com base nas conclusões do ETP, foi elaborado o Termo de Referência (TR), acostado às fls. 12 a 19. O documento detalha as especificações do serviço, fixando a estimativa de 4.000 refeições ao longo de 12 meses de contrato. O Termo de Referência estabelece os horários de fornecimento (almoço e jantar), as exigências de habilitação técnica (como o registro sanitário), os deveres da contratada e da contratante, além das regras de fiscalização e pagamento, estipulando o valor total estimado da contratação em R\$ 156.160,00.

O processo foi então instruído com a Solicitação de Compra nº 40/2026 (fls. 20-21) e com uma extensa Pesquisa de Preços (fls. 22 a 65). O relatório de pesquisa, subscrito pela

Avenida Presidente Vargas, 465, Centro, Caarapó-MS. Telefone: (067) 3453-5500.

E-mail: procuradoriageral@caarapo.ms.gov.br



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

servidora Aline Coleti de Faria, demonstra que a Administração buscou valores no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), em contratações similares de outros entes públicos e junto a fornecedores diretos. A metodologia aplicou critérios estatísticos de saneamento, definindo o valor unitário estimado de R\$ 39,04 por refeição.

O setor competente promoveu o bloqueio da dotação orçamentária no valor total estimado da contratação (fls. 66-67), garantindo a existência de recursos financeiros para suportar a despesa. Em seguida, os autos foram encaminhados ao Departamento de Licitação e Contratos por meio de memorando (fls. 68-69).

A instrução prosseguiu com a elaboração de justificativa formal para a não participação de empresas em formato de consórcio (fls. 70-72), assinada pela Chefe do Departamento de Editais, argumentando que o objeto não apresenta alta complexidade técnica ou grande vulto financeiro que justificasse a união de empresas.

A abertura do processo licitatório foi expressamente autorizada pelo Chefe de Gabinete, conforme documento de fls. 74. O processo também foi instruído com cópias de decretos e portarias municipais (fls. 76 a 130), os quais comprovam as delegações de competência, a designação dos Agentes de Contratação e da equipe de apoio, bem como a nomeação dos fiscais de contrato.

Por fim, os autos foram instruídos com a Minuta do Edital do Pregão Eletrônico e seus respectivos anexos, incluindo a Minuta do Contrato (fls. 131 a 190). O edital estabelece as regras para a disputa eletrônica, os critérios de habilitação e as sanções administrativas aplicáveis. O processo foi então remetido a esta Procuradoria, conforme termo de encaminhamento de fls. 191, para análise da legalidade da fase preparatória e liberação para a fase externa.

É o relatório detalhado dos fatos e documentos que compõem os autos. Passo à fundamentação jurídica aplicável ao caso.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A análise jurídica da fase preparatória das licitações é um dever de ofício da Procuradoria-Geral do Município, que atua como órgão de controle interno de legalidade prévia. A presente fundamentação tem o propósito de examinar detalhadamente cada

Avenida Presidente Vargas, 465, Centro, Caarapó-MS. Telefone: (067) 3453-5500.

E-mail: procuradoriageral@caarapo.ms.gov.br



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

etapa do planejamento realizado pelo Fundo Municipal de Saúde, a fim de atestar a conformidade dos atos com a legislação vigente, em especial a Lei nº 14.133/2021.

2.1. Da competência e dos limites da análise jurídica

A competência desta Procuradoria para emitir o presente parecer decorre de expressa determinação legal contida no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021. A legislação estabelece que, ao final da fase preparatória, o processo licitatório deve ser encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico da Administração para controle prévio de legalidade.

Nesse sentido, a análise empreendida neste documento restringe-se aos aspectos formais e legais do procedimento administrativo. Não cabe ao órgão jurídico emitir juízo de valor sobre escolhas de conveniência e oportunidade da gestão pública, tampouco adentrar em especificações estritamente técnicas, econômicas ou operacionais, cuja responsabilidade recai sobre os servidores e autoridades que assinam os documentos de planejamento e pesquisa de mercado. O objetivo deste parecer é garantir que os atos praticados pelos gestores encontrem respaldo normativo e não apresentem riscos de nulidade na fase externa do certame ou durante a execução contratual.

2.2. Da viabilidade do objeto e da modalidade licitatória escolhida

O objeto da presente licitação consiste na contratação de serviços contínuos de fornecimento de alimentação (refeições prontas) para pacientes e acompanhantes do Município de Caarapó que necessitam realizar tratamento de hemodiálise na cidade de Dourados/MS. A natureza do serviço pretendido caracteriza-se nitidamente como "serviço comum", assim definido pelo artigo 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Com efeito, por se tratar de bem ou serviço comum, a Administração Municipal agiu com acerto ao eleger a modalidade Pregão, na sua forma eletrônica, conforme determina o artigo 29 da mesma lei. A modalidade do Pregão Eletrônico favorece a ampla concorrência, a transparência e a eficiência, permitindo que fornecedores de diversas localidades (notadamente os estabelecidos na cidade de Dourados, onde o serviço será efetivamente prestado) possam participar da disputa de maneira segura e acessível.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Ademais, o critério de julgamento escolhido, qual seja, o de menor preço global, alinha-se perfeitamente à modalidade do Pregão e à natureza da demanda, estando respaldado pelo artigo 34 da norma de regência. A disputa em item único, considerando a totalidade das refeições estimadas para o período de 12 meses, garante que a Administração obterá uma tarifa uniforme para o fornecimento, facilitando a gestão do contrato e o controle financeiro por parte do Município.

2.3. Da regularidade da fase de planejamento

A fase de planejamento é o pilar estrutural das contratações públicas sob o regime da nova legislação. A análise detida dos autos demonstra que o Fundo Municipal de Saúde de Caarapó dedicou atenção especial a esta etapa, produzindo documentos densos e contextualizados com a realidade do atendimento aos pacientes em hemodiálise.

2.3.1. Do Documento de Formalização de Demanda (DFD)

A instrução processual teve início com o Documento de Formalização de Demanda, encartado às fls. 02 a 04. O documento cumpre os requisitos do artigo 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021. A formalização da demanda detalha a necessidade de garantir a continuidade do suporte logístico aos cidadãos de Caarapó que se deslocam a Dourados para procedimentos de média e alta complexidade. A motivação do ato é sólida, pois o tratamento de hemodiálise exige regularidade, e a falta de alimentação adequada aos pacientes, que passam por procedimentos desgastantes, acarretaria graves riscos à saúde e comprometeria o princípio da dignidade da pessoa humana e da integralidade do atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS). O documento também cumpre sua função administrativa ao indicar as dotações orçamentárias e ao sugerir os nomes dos servidores que atuarão na fiscalização contratual.

2.3.2. Do Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar (fls. 05 a 11) apresenta uma análise detalhada das alternativas disponíveis no mercado para resolver o problema identificado. A Administração ponderou duas soluções possíveis: a aquisição direta de gêneros alimentícios com preparação própria e o fornecimento das refeições por empresa terceirizada (restaurantes locais em Dourados). O estudo justifica, com base em critérios de eficiência e economicidade, a escolha



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

da segunda opção, visto que o Município não possui estrutura física ou recursos humanos lotados em Dourados para executar diretamente o preparo e a distribuição de alimentos.

O ETP também elaborou uma matriz de classificação de riscos de grande relevância, antevendo problemas como estimativas inadequadas de consumo, propostas inexecutáveis e falhas no controle diário de fornecimento. Para cada risco identificado, o documento estabelece ações de mitigação concretas, demonstrando o zelo da Administração no planejamento. O documento atende plenamente às exigências do artigo 18, parágrafo 1º, da Lei nº 14.133/2021.

2.3.3. Do Termo de Referência (TR)

O Termo de Referência, constante das fls. 12 a 19, consolida as definições do planejamento. O documento especifica o quantitativo estimado de 4.000 refeições, define o modelo de execução contínua sob demanda e estabelece as condições de pagamento e recebimento do serviço. Merece destaque a exigência técnica de que as refeições sejam servidas em ambiente amplo, fechado, climatizado e com estrita observância das normas estabelecidas pela Vigilância Sanitária, com oferecimento de cardápio variado contendo proteínas, carboidratos, verduras e sobremesa.

O Termo de Referência também disciplina as regras de fiscalização e gestão contratual, determinando que o fornecimento ocorrerá sob demanda, mediante encaminhamento de relação nominal dos pacientes e acompanhantes aptos. Essa medida garante que o ente público pagará exclusivamente pelas refeições efetivamente fornecidas e consumidas, resguardando o erário e evitando pagamentos por estimativa ou desperdícios. As regras descritas no documento estão em conformidade com o artigo 40 da norma de regência.

2.3.4. Da justificativa técnica de não parcelamento e restrição a consórcios

A decisão de não parcelar o objeto, licitando-o em item único, encontra amparo técnico na justificativa elaborada nos autos (fls. 08 e 09). A contratação de mais de uma empresa para fornecer a alimentação aos mesmos pacientes ao longo do tratamento implicaria na quebra de padronização da qualidade do serviço e aumentaria severamente os custos administrativos de fiscalização. A execução por um único fornecedor, devidamente licenciado pelos órgãos de vigilância sanitária, assegura maior controle nutricional e eficiência

Avenida Presidente Vargas, 465, Centro, Caarapó-MS. Telefone: (067) 3453-5500.

E-mail: procuradoriageral@caarapo.ms.gov.br



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

operacional, não configurando restrição indevida à competitividade, conforme autoriza o artigo 40, parágrafo 2º, da Lei de Licitações.

De igual modo, a restrição à participação de empresas em consórcio, fundamentada às fls. 70 a 72, atende ao disposto no artigo 15 da Lei nº 14.133/2021. O documento demonstra que o objeto não é de grande vulto e não apresenta complexidade tecnológica excepcional que demande a união de diferentes capacidades empresariais. A vedação a consórcios, neste caso específico, prestigia a competitividade e evita acordos entre concorrentes que atuariam no mesmo mercado local de restaurantes, prevenindo riscos de dominação de mercado ou colusão.

2.4. Da pesquisa de preços e da adequação orçamentária

O procedimento de pesquisa de preços, documentado às fls. 22 a 65, constitui um dos pontos altos da instrução processual e merece validação integral. O setor de compras utilizou os parâmetros da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 (aplicada subsidiariamente ou em conformidade com a regulamentação local), demonstrando extrema diligência na formação do preço de referência.

O relatório de pesquisa indica que a Administração consultou múltiplas fontes, assegurando a confiabilidade da estimativa. Constatam-se pesquisas realizadas no Portal Nacional de Contratações Públicas (referente a licitação do Município de Chapadão do Sul/MS), em contratações similares de outros entes (Município de Ponta Porã/MS) e pesquisas diretas com fornecedores do ramo (empresa Alencar & Gusman Ltda). A pluralidade das fontes consultadas cumpre os preceitos do artigo 23 da Lei de Licitações, evitando a dependência exclusiva de propostas de fornecedores locais que poderiam inflacionar artificialmente o valor de mercado.

Além da coleta de dados, a Administração realizou a análise crítica dos valores, aplicando o cálculo do coeficiente de variação e do desvio padrão para aferir a homogeneidade da amostra, alcançando a média aritmética validada de R\$ 39,04 por refeição. A matemática empregada e a formalidade da pesquisa conferem robustez à estimativa de R\$ 156.160,00 para o contrato de 12 meses. Acompanha a pesquisa o respectivo pedido de bloqueio de dotação (fls. 66-67), atestando que o Município dispõe de lastro



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

financeiro no orçamento corrente para absorver a despesa, em conformidade com o regramento de responsabilidade fiscal e a legislação financeira vigente.

2.5. Da análise da minuta do edital e da minuta contratual

As minutas do edital e do contrato (fls. 131 a 190) foram redigidas de acordo com as exigências da Lei nº 14.133/2021. A redação é clara, estruturada e aborda todos os elementos essenciais para disciplinar a licitação e o futuro ajuste jurídico entre as partes.

O edital estabelece as regras de acesso à plataforma do Sistema BNC, as regras de cadastramento de propostas, os critérios de envio de lances sob o modo de disputa aberto e as regras de desempate, dando fiel cumprimento aos artigos 29 a 34 da legislação. A seção de qualificação técnica exige a comprovação de aptidão operacional anterior (atestado de capacidade técnica) e a indispensável apresentação do Registro Sanitário ou Alvará da Vigilância Sanitária em plena vigência (fls. 151). Tal exigência de habilitação mostra-se indispensável e plenamente compatível com a finalidade de resguardar a saúde alimentar dos pacientes renais atendidos pelo contrato.

A minuta contratual regula adequadamente o regime de fornecimento, os procedimentos para atesto e recebimento das notas fiscais e a disciplina de pagamentos. Destaca-se a previsão correta das sanções administrativas, divididas de acordo com a gradação e natureza da infração, assegurando as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa antes da aplicação de advertências, multas, suspensões ou declarações de inidoneidade, nos estritos limites do artigo 156 da Lei nº 14.133/2021. As minutas contêm, ainda, as disposições relativas à observância da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e da legislação anticorrupção.

3. DA ANÁLISE DE RISCOS E RECOMENDAÇÕES

Embora os documentos atestem a legalidade da fase preparatória, cabe a esta Procuradoria apontar aspectos de prevenção de riscos inerentes à execução do objeto, consolidando o controle prévio orientado a resultados.

O Estudo Técnico Preliminar (fl. 10) registrou o risco de "divergência entre refeições fornecidas e faturadas" com nível alto de probabilidade e impacto. A mitigação deste risco na fase de execução contratual dependerá do rigoroso acompanhamento da

Avenida Presidente Vargas, 465, Centro, Caarapó-MS. Telefone: (067) 3453-5500.

E-mail: procuradoriageral@caarapo.ms.gov.br



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

equipe de fiscalização. A distância geográfica entre a sede administrativa em Caarapó e a prestação do serviço em Dourados exige que a comunicação entre o fiscal do contrato e os pacientes beneficiados seja estreita.

Para a efetiva mitigação desse risco, recomenda-se que a Secretaria Municipal de Saúde, ao longo da execução contratual, mantenha um controle diário e rigoroso da relação nominal de pacientes encaminhados. A conferência das faturas emitidas pela empresa contratada não poderá ocorrer por estimativa; o pagamento estará estritamente vinculado ao cruzamento das autorizações prévias emitidas pelo Município com a lista de presença e consumo no estabelecimento contratado.

Outro ponto de atenção diz respeito ao rigor sanitário. Considerando a fragilidade imunológica e as condições clínicas específicas dos pacientes submetidos ao tratamento de hemodiálise, a fiscalização contratual deverá exigir, de forma ininterrupta, que o estabelecimento mantenha a validade dos alvarás sanitários e atenda a todos os padrões de qualidade e variação de cardápio exigidos no Termo de Referência. A fiscalização em loco, ainda que de forma periódica e por amostragem, deve fazer parte da rotina dos fiscais do contrato nomeados pela Portaria nº 075/2026.

4. DA CONCLUSÃO E ORIENTAÇÕES PRÁTICAS

Ante o exposto, exauridos os fundamentos normativos que disciplinam a matéria, esta Procuradoria-Geral do Município conclui pela legalidade e conformidade da fase preparatória do processo administrativo nº 073/2026. A instrução processual reuniu todos os documentos de planejamento, a estimativa de preços está solidamente embasada e o enquadramento na modalidade de Pregão Eletrônico atende à natureza de serviço comum da contratação almejada.

As minutas do edital e do contrato encontram-se juridicamente adequadas às disposições da Lei nº 14.133/2021 e aos regulamentos municipais atinentes ao tema, não havendo óbices legais ao prosseguimento do feito.

Nesse sentido, a fim de garantir a regularidade da fase externa do certame e da futura gestão contratual, emitem-se as seguintes orientações práticas:



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAARAPÓ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

a) aprove-se a versão final da Minuta do Edital, de seus Anexos e da Minuta do Termo de Contrato;

b) encaminhem-se os autos ao setor responsável para a publicação oficial do aviso do edital de Pregão Eletrônico, garantindo a sua disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e nos meios oficiais do Município, respeitando o prazo mínimo de antecedência exigido pela legislação para o recebimento das propostas;

c) certifique-se de que, previamente à publicação do edital, a dotação orçamentária bloqueada possui o respectivo lastro financeiro efetivo para o exercício financeiro em curso;

d) proceda-se, após o encerramento do certame e a homologação do resultado pela autoridade competente, à rigorosa conferência de toda a documentação de habilitação fiscal e trabalhista da empresa adjudicatária antes da assinatura do termo de contrato;

e) oriente-se a equipe de fiscalização de contratos, designada nos autos, sobre o dever de acompanhar de perto a execução diária em Dourados/MS, exigindo relatórios de frequência de consumo para autorizar as faturas e assegurando a manutenção ininterrupta da regularidade sanitária do estabelecimento contratado.

É o parecer opinativo, sem caráter vinculante, elaborado com base nos elementos disponíveis no processo administrativo.

Caarapó – MS, 14 de maio de 2026.

THALIS ANTONIO Assinado de forma digital por
CORREA DINIZ THALIS ANTONIO CORREA DINIZ
Dados: 2026.05.14 10:12:54
-04'00'

Thalis Antonio Corrêa Diniz

Procurador-Geral do Município